



Document de stratégie 2002-2006

NICARAGUA

TABLE DES MATIERES

Résumé	3
1. Objectifs de la coopération communautaire	3
1.1 Objectifs généraux	3
1.2 Objectifs spécifiques en Amérique du sud et en Amérique centrale	4
1.3 Objectifs spécifiques pour le Nicaragua	5
2. Nicaragua - agenda national	5
3. Analyse du pays	6
3.1 Contexte politique	6
3.1.1 Situation interne	6
3.1.2 Le contexte régional	8
3.1.3 Les États-Unis et le Nicaragua	8
3.2 Contexte économique	9
3.2.1 Situation macro-économique	9
3.2.2 Commerce extérieur	10
3.3 Contexte social	11
3.3.1 Pauvreté au Nicaragua	11
3.3.2 Éducation	12
3.3.3 Santé	13
3.3.4 Indigènes	13
3.4 Questions de développement durable	13
3.4.1 Questions macro-économiques	13
3.4.2 Environnement et vulnérabilité face aux catastrophes naturelles	14
3.4.3 Genre	15
3.5 Défis à moyen terme	15
4. Coopération internationale avec le Nicaragua	16
4.1 L'importance de la coopération internationale avec le Nicaragua	16
4.2 La coopération communautaire	17
4.3 Évaluation de la coopération communautaire avec le Nicaragua	17
4.4 États membres de l'Union européenne et autres bailleurs de fonds	19
4.4.1 Mécanisme de coordination	19
4.4.2 États membres	20
4.4.3 La Banque européenne d'investissement (BEI)	20
4.4.4 Autres bailleurs de fonds	20
4.4.5 Ventilation sectorielle de l'aide	20
5. Stratégie communautaire	20
5.1 Stratégie de la coopération communautaire	20
5.1.1 Développement socio-économique dans les zones rurales	21
5.1.2 Investissement dans le capital humain, spécialement dans le secteur de l'éducation	23
5.1.3 Appui à la bonne gestion publique et à la consolidation de la démocratie	24

5.1.4	Participation à l'initiative PPLE	24
5.1.5	Réponse stratégique dans des secteurs non focaux	24
5.1.6	Autres lignes budgétaires	25
5.2	Questions de mise en oeuvre	26
5.3	Cohérence avec d'autres politiques communautaires	27
6.	Présentation du Programme indicatif	27
6.1	Instruments financiers	27
6.2	Principes de révision et d'évaluation	27
6.3	Les secteurs de coopération	28
6.3.1	Secteur focal : développement socio-économique en zone rurale	28
6.3.2	Secteur focal: investissement en capital humain (surtout l'éducation)	28
6.3.3	Secteur focal: bonne gestion publique et consolidation de la démocratie	29
6.3.4	Soutien macro-économique	30
6.3.5	Secteurs non focaux et autres lignes budgétaires	30
6.4	Questions transversales	30
6.5	Programme de travail indicatif	32

Annexes

Annexe 1 : Indicateurs sélectionnés pour le Nicaragua

Annexe 2 : Commerce extérieur

Annexe 3 : Tableau des objectifs, cibles et indicateurs intermédiaires pour la stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP)

Annexe 4 : Les quatre piliers du CSLP

Annexe 5 : Coopération communautaire

Annexe 6 : Coopération extérieure

Annexe 7 : Coopération des États membres de l'UE

Annexe 8 : Cohérence de la coopération communautaire avec le CSLP

Annexe 9 : Mélange politique

Annexe 10 : Programme régional pour la reconstruction de l'Amérique centrale.

RESUME

Le présent document de stratégie fait partie intégrante du processus continu de gestion de la coopération communautaire avec le Nicaragua. Il constitue un élément clé dans l'amélioration de la planification de l'assistance extérieure, qui permettra d'assurer une meilleure cohérence entre les priorités stratégiques de l'UE et la politique de développement de chaque pays.

Cette stratégie est conforme aux principes essentiels du protocole d'accord signé avec le pays au début de 2001. Elle se base sur le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Nicaragua publié en août 2001 et s'y intègre conformément à la décision du Conseil de novembre 2000.

Ayant atteint le point de décision du PPLE (Initiative pour les pays pauvres lourdement endettés), ayant publié sa stratégie de développement, et tentant d'obtenir une FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance), le Nicaragua est en quête d'un dialogue politique élargi avec la communauté des bailleurs de fonds. La stratégie communautaire 2002-2006 est une réponse partielle à ce souhait. Elle se base sur le renforcement de l'appropriation par une amélioration de la cohérence et de la coordination au sein même du pays et avec les autres donateurs (en particulier les États membres).

La stratégie de réponse se base sur trois secteurs focaux: le développement agricole et local, l'éducation et la bonne gestion publique.

1. OBJECTIFS DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE

1.1 Objectifs généraux

L'article 177 du **Traité de l'UE** précise les trois grands objectifs de la coopération communautaire au développement :

- le développement économique et social durable;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale;
- la lutte contre la pauvreté.

La politique communautaire de développement doit également contribuer à un objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En novembre 2000 la Déclaration conjointe du Conseil des ministres et de la Commission européenne sur la **Politique communautaire de développement** en instituait comme principal objectif la réduction, et finalement l'éradication, de la pauvreté. Cette déclaration envisage le concept de pauvreté dans un sens large: "*la pauvreté n'est pas définie uniquement par un manque de revenus et de ressources économiques, mais inclut en outre le concept de vulnérabilité et le défaut d'accès adéquat à l'éducation, à l'alimentation, à la santé, aux ressources naturelles, à l'eau potable, à la terre, au travail, au crédit, à l'information et à la participation politique, aux services et aux infrastructures.*" (article 8).

Pour atteindre cet objectif, la Déclaration spécifiait six domaines d'action pour la coopération communautaire, à savoir :

- le lien entre le commerce et le développement,
- l'appui à l'intégration et à la coopération régionale,
- l'appui aux politiques macro-économiques et l'égalité d'accès aux services sociaux,
- le transport,

- la sécurité alimentaire et le développement rural durable,
- le renforcement des capacités institutionnelles particulièrement dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques et de l'état de droit.

1.2 Objectifs spécifiques en Amérique du sud et en Amérique centrale

Le **règlement** (CEE) n° 443/92 **du Conseil** du 25 février 1992 relatif à l'assistance financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine s'applique au Nicaragua. Ses priorités sont le renforcement du cadre de coopération, et la promotion du développement durable, de la stabilité sociale et économique, et de la démocratie par le biais d'un dialogue institutionnel et d'une coopération économique et financière.

Des lignes directrices complémentaires ont été introduites depuis 1984 dans le cadre du **dialogue de San José** entre l'UE et les pays d'Amérique centrale dans le but de contribuer à :

- renforcer le processus de paix et la démocratisation dans la région,
- promouvoir un développement économique et social qui soit viable et équitable,
- renforcer la lutte contre l'insécurité et la délinquance,
- consolider et moderniser l'état de droit,
- renforcer les politiques sociales et la stabilité dans les pays d'Amérique centrale.

D'autres principes et lignes directrices pour la coopération avec le Nicaragua ont été établis dans l'**Accord de coopération entre la CE et les six pays d'Amérique centrale** de 1993. Cet accord, qui contient des clauses relatives aux "*droits de l'homme*" et à de "*futurs développements*", couvre un large éventail de domaines de coopération, dont l'intégration régionale.

Dans le cadre des lignes directrices énoncées en mars 1999 par la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur le nouveau partenariat¹ entre l'Union européenne et l'Amérique latine, en suivi du **Sommet de Rio**, la Commission² confirme son souhait de renforcer le partenariat et propose d'accélérer son action dans trois domaines prioritaires: la promotion et la protection des droits de l'homme, la promotion de la société de l'information, et la réduction des déséquilibres sociaux et l'intégration dans l'économie mondiale.

Finalement, la **Déclaration de Stockholm** de mai 1999, convenue, six mois après le passage de l'ouragan Mitch, par les pays d'Amérique centrale affectés et par les bailleurs de fonds, a défini une série de principes et d'objectifs directeurs pour le processus de reconstruction :

- L'objectif principal doit être de réduire la vulnérabilité sociale et écologique de la région.
- La reconstruction et la transformation de l'Amérique centrale doivent suivre une approche intégrée de transparence et de bonne gestion publique.
- Il convient de consolider la démocratie et la bonne gestion publique, et accélérer la décentralisation des tâches du gouvernement et des administrations, avec la participation active de la société civile.
- Le respect des droits de l'homme doit être un objectif permanent, et il convient de mettre l'accent sur la promotion de l'égalité des genres et des droits de l'enfant, des groupes ethniques et des minorités.
- Les efforts des bailleurs de fonds doivent être guidés par des priorités établies par les pays bénéficiaires.
- Des efforts s'imposent pour réduire la charge de la dette extérieure des pays de la région.

¹COM(1999)105 final

² COM(2000)670 final

1.3 Objectifs spécifiques pour le Nicaragua

Les priorités de la coopération bilatérale entre la CE et le Nicaragua sont définies dans le protocole d'accord (2000-2006) signé en mars 2001 par le gouvernement nicaraguayen et la Communauté européenne. Elles incluent :

- le développement local dans un environnement rural,
- la propriété foncière,
- l'éducation,
- la bonne gestion et la sécurité publique,
- la coopération économique.

Le Protocole couvre l'assistance financière et technique et la coopération économique, mais pas des initiatives telles que la coopération régionale, le Programme régional pour la reconstruction en Amérique centrale (PRRAC), la sécurité alimentaire ou la coopération décentralisée.

2. NICARAGUA - AGENDA NATIONAL

Le Nicaragua est éligible pour l'initiative PPLE, ayant atteint le point de décision nécessaire en décembre 2000. En juillet 2001 le gouvernement a publié la version finale de son CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) intitulé "*Une stratégie renforcée de croissance et de lutte contre la pauvreté*" ("A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy" - SGPRS).

Le SGPRS se base sur quatre principes fondamentaux :

- modernisation de l'État pour qu'il mette plus l'accent et soit plus efficace en ce qui concerne l'apport de services aux pauvres;
- promotion d'une meilleure équité en améliorant l'accès des pauvres aux bénéfices de la croissance, avec un accent particulier sur les communautés rurales, les femmes, les groupes indigènes et les personnes résidant sur la côte atlantique;
- accroissement de la *transparence* et de la *responsabilité* grâce à des processus de participation qui incluent les communautés et les bénéficiaires ciblés ainsi que les leaders locaux;
- augmentation de la participation de tous les membres de la société nicaraguayenne dans le processus CSLP.

La stratégie de réduction de la pauvreté se base sur quatre piliers (cf. détails en annexe 4) :

- croissance économique à large assise promouvant la création d'emploi, et réforme structurelle
- accroissement des investissements dans le capital humain des pauvres de manière à relever leur productivité, améliorer leurs revenus et leur bien-être.
- meilleure protection des groupes vulnérables
- bonne gestion publique et développement institutionnel

Trois thèmes transversaux, qui complètent les principes fondamentaux et les quatre piliers, doivent être pris en compte à chaque étape :

- la vulnérabilité de l'environnement, y compris le renforcement de la réduction des risques de catastrophes naturelles;
- une meilleure équité sociale, en particulier en ce qui concerne les femmes et les groupes indigènes. Ce thème inclut un important projet de loi destiné à améliorer les droits de ces groupes, et le développement de plans d'action nationaux;
- la décentralisation du processus décisionnel et de la fourniture de services, avec un accent particulier sur la côte atlantique.

L'annexe 4 présente un graphique illustrant les piliers et les thèmes transversaux de la stratégie.

La CSLP prévoit 14 objectifs et indicateurs des progrès et du succès de la stratégie. L'objectif général est de réussir à réduire le taux d'extrême pauvreté de 50% en 2015, avec un objectif intermédiaire de 17,5% pour 2005. La matrice complète des objectifs figure en annexe 3.

Le FMI et la Banque mondiale ont publié une Évaluation conjointe³ recommandant l'acceptation du CSLP et concluant: *"si le CSLP prévoit une stratégie complète et cohérente de lutte contre la pauvreté au Nicaragua, d'autres actions sont nécessaires dans différents domaines"*. Le rapport souligne que *"la plupart des objectifs semblent réalisables, mais leur succès dépendra beaucoup de l'accélération de la croissance, et certains objectifs, peu nombreux, pourraient se révéler trop ambitieux"*.

Notons que *"le groupe de travail considère que la stratégie comporte des risques importants quant à sa mise en oeuvre"*. Ces risques sont notamment :

- les élections présidentielles (4 novembre 2001, cf. contexte politique ci-dessous),
- la fragilité du système financier,
- le besoin de renforcer la bonne gestion des affaires publiques, et de mettre fin à la corruption,
- la sensibilité de la stratégie aux conditions commerciales (café, pétrole) et à l'économie mondiale,
- l'important besoin d'assistance technique.

Le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé le CSLP du Nicaragua, ce qui pourrait avoir pour conséquence une réduction de 4,5 milliards \$US du service de la dette extérieure du pays.

Le CSLP a été critiqué pour le manque de coordination et la démarche peu participative qui ont présidé à son élaboration. La stratégie proposée se présente comme une simple énumération d'idées de projets, une déclaration de principe. Pour un certain nombre de fonctionnaires, il s'agit d'un processus dynamique appelé à être modifié au fil du temps. Pour la société civile et certains bailleurs de fonds, il s'agit toujours d'un projet de document.

3. ANALYSE DU PAYS

3.1 Contexte politique

3.1.1 Situation interne

Au cours des vingt dernières années, le pays a connu des changements radicaux :

- La révolution populaire sandiniste a renversé la dictature héréditaire des Somoza et a gouverné tout au long des années 80. Cette période a été marquée par une détérioration des relations avec les États-Unis et un conflit prolongé qui a plongé le pays dans une crise économique et sociale profonde. Les conséquences humaines de cette période se font toujours sentir aujourd'hui.
- Les élections de 1990 sont les premières à avoir été reconnues légitimes par tous les mouvements politiques qui y ont pris part.

Les récentes réformes constitutionnelles et le cadre juridique ont été élaborés dans le contexte d'un accord politique entre le gouvernement (*Partido Liberal Constitucionalista* – PLC) et le principal parti d'opposition (*Frente Sandinista de Liberación Nacional* – FSLN). Cet accord a suscité un certain scepticisme quant à l'indépendance des institutions⁴. Le système électoral a été remanié par le même accord politique dans le but de réduire le nombre de mouvements politiques à trois partis

³ AID et FMI: Document commun d'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté, août 2001.

⁴ En particulier depuis que la composition de plusieurs institutions clés (Cour suprême, Contrôle général de la république, Conseil électoral suprême) a été élargie pour inclure des partisans des deux organisations politiques.

seulement. Les différences entre les deux partis principaux tiennent plus à leur contexte historique et aux personnes impliquées qu'au contenu de leurs programmes.

Les récentes élections présidentielles et générales (4 novembre 2001) ont été une mise à l'épreuve de la crédibilité du système électoral actuel et de la démocratie. Le fait qu'elles se soient déroulées dans le calme marque une étape dans la consolidation de la démocratie, mais confirme également, selon les observateurs, la faiblesse de l'administration électorale. A cette occasion le PLC a obtenu la majorité au parlement.

L'Atlantique fait valoir son droit à la différence⁵. Les dernières élections réalisées dans les régions autonomes de l'Atlantique ont fait apparaître un profond clivage par rapport au reste du pays. Dans les deux régions considérées, le taux d'abstention a été élevé, ce qui contraste avec le comportement des autres régions du pays.

Pour des raisons historiques spécifiques, le Nicaragua dispose des fondations nécessaires à la consolidation de son système politique :

- Les médias sont généralement indépendants et travaillent en toute liberté.
- Les forces armées ont un bon niveau institutionnel, compte tenu de l'environnement.
- Les groupes économiques, malgré leur importance, ne déterminent pas le contexte politique.
- La société civile, quoique toujours fragmentée, a un certain niveau de visibilité.
- La sécurité publique, bien qu'elle se détériore, est toujours contrôlée, dans un contexte de respect des libertés publiques et des droits de l'homme.

Il y a cependant un niveau important de perception de la **corruption** dans les services publics et le secteur privé. En 2001, l'ONG Transparency International a classé le Nicaragua au 77ème rang des 91 pays analysés en ce qui concerne la perception de la corruption. Transparency International signale que le Nicaragua dispose d'un plan de lutte progressive contre la corruption mais que le gouvernement n'est jamais parvenu à l'appliquer. Le président Bolaños a fait de la lutte contre la corruption une priorité de sa politique gouvernementale future.

Une des caractéristiques sociales les plus importantes au Nicaragua est l'**inégalité de la distribution des revenus** qui représente un obstacle structurel à la lutte contre la pauvreté et une menace pour la stabilité du régime politique.

Le Nicaragua n'est pas un des grands pays producteurs de **drogue**, mais est une région de transit (en particulier la côte atlantique) de la drogue entre l'Amérique du sud et les États-Unis. Les données concernant l'an 2000 n'ont pas confirmé que le volume du trafic de narcotiques passant par le Nicaragua puisse avoir une incidence significative sur les États-Unis ou l'Europe. Selon le Département des narcotiques des États-Unis, le gouvernement du Nicaragua a fait preuve de son engagement à lutter contre le trafic de drogue⁶.

Une des conséquences de la polarisation de la politique et du "*pacto*" réside dans la politisation exacerbée des principaux niveaux de la haute administration (Cour suprême, comité électoral supérieur, etc.) et une rotation considérable de personnel, tant à l'échelon central que local, à chaque changement de gouvernement. La création d'une capacité administrative responsable est donc un problème essentiel du Nicaragua, dont l'assise du pouvoir se trouve ainsi modifiée tous les cinq ans. Le président Bolaños a fait part de son intention de mettre fin à cette politisation de l'administration.

⁵ Ces deux régions autonomes représentent 46 % du territoire et 11 % de la population. Il s'agit de basses terres, humides et inhospitalières, dont les forêts sont habitées par des populations indigènes et la côte, par des noirs allochtones venus des Caraïbes. Ces populations parlent non seulement l'espagnol mais aussi des langues amérindiennes et un dialecte anglo-jamaïcain. Les habitants perçoivent l'arrivée des chercheurs d'or, des bucherons et des cultivateurs sans terre comme un danger. Une forte différence est observée, du point de vue de la pauvreté, entre cette partie de l'Atlantique et le reste du pays.

⁶ Rapport stratégique de contrôle international des narcotiques du département d'état pour 2000.

Le système **judiciaire** s'est parfois montré sujet à l'influence politique et à la corruption. La Cour suprême a poursuivi son programme de réforme structurelle de l'ensemble du système judiciaire, et une nouvelle loi organique pour la justice, visant à aborder nombre de ces problèmes, a été promulguée en janvier 1999; la faiblesse du système judiciaire n'a cependant pas été résolue. Il est clair que l'état de droit n'est pas présent dans toutes les régions rurales.

Le gouvernement respecte en général les **droits de l'homme**, mais des problèmes sérieux persistent dans certains domaines. En 2000 les membres des forces de sécurité se sont rendus coupables de six meurtres. La police continue à battre et à maltraiter les prisonniers. On a rapporté des cas de torture commis par les autorités. Les conditions de détention dans les prisons et les locaux de la police restent rudes, malgré une certaine amélioration. Les forces de sécurité ont intensifié les arrestations et les détentions arbitraires. Si le gouvernement a effectivement sévi contre certains des responsables de ces actes, il reste encore un certain degré d'impunité.

La **propriété foncière** est un problème de longue date. La confiscation des terres pendant la période sandiniste reste un problème dont le gouvernement devra s'occuper. De plus l'inadéquation du système cadastral engendre en région rurale beaucoup d'incertitudes sur la propriété foncière.

En conclusion, les principaux défis que le pays doit affronter sont toujours: renforcer la démocratie, soutenir une société civile professionnelle et efficace ainsi qu'un système judiciaire indépendant, lutter contre la corruption et réduire la pauvreté et les inégalités sociales. Il est également nécessaire de prévoir une politique de prévention des conflits.

3.1.2 Le contexte régional

Le Nicaragua est membre de différentes **initiatives régionales**. Il a par exemple signé en 1960 le "*Tratado General de Integración Económica Centroamericana*", dont le principal objectif était de créer le "*Marché commun d'Amérique centrale*" (MCAC avec le Guatemala, le Salvador, le Honduras et le Costa Rica. Malgré différents efforts on en est toujours loin d'une union douanière. Depuis la fin des années 80, l'intégration de l'Amérique centrale s'est quelque peu réactivée dans le but de créer une zone de libre échange entre les pays membres (y compris le Panama dans certains domaines). Sur le plan formel, le MCAC a été remplacé par le *Système d'intégration centraméricain* (SICA), organisation regroupant sous son égide les efforts d'intégration politiques et économiques.

Nonobstant l'existence du MCAC et du SIECA (*Secretaría de Integración Económica Centroamericana*), le Nicaragua et les autres pays d'Amérique centrale ont toujours leurs propres orientations stratégiques et préfèrent des négociations bilatérales au dialogue régional.

Les relations politiques internationales du pays souffrent encore de **litiges régionaux** avec ses voisins: la Colombie (les îles de San Andrés y Providencia et le plateau continental de la mer des Caraïbes), le Honduras (eaux territoriales et la côte pacifique), le Costa Rica (navigation sur la rivière San Juan). Ces conflits réapparaissent de temps à autre et servent à détourner l'attention des problèmes intérieurs.

3.1.3 Les États-Unis et le Nicaragua

Le **rôle des États-Unis** en Amérique centrale a toujours été important et envahissant, mais s'est cependant traduit dans la région par une politique traditionnellement réactive. Cette approche s'est manifestée dans les années 80 par le soutien des États-Unis aux forces armées s'opposant aux sandinistes.

Depuis les années 90 les États-Unis ont maintenu dans la région un profil bas. L'assistance a mis l'accent sur la création d'institutions démocratiques et la gestion des problèmes sociaux, sans toutefois s'engager dans des niveaux d'appui substantiels. L'assistance des États-Unis dans l'ensemble de l'Amérique centrale montre une tendance à la baisse sensible.

La promulgation de la Loi sur le **partenariat commercial dans le bassin des Caraïbes**⁷ et les investissements dans l'industrie "maquila"⁸ ont amélioré les perspectives d'expansion commerciale et ont augmenté les exportations vers les États-Unis. Ces derniers ont également tenté de réduire le trafic de drogue en intensifiant leurs efforts de formation des forces de la police et d'autres organismes.

3.2 Contexte économique

L'économie du Nicaragua est typiquement orientée vers les exportations agricoles. Environ 30% du PIB provient du secteur agricole, dont la valeur ajoutée est faible. Le secteur agricole compte pour 40% des emplois, mais il est remarquable de noter que 68,7% de la population rurale vit en dessous de la limite de pauvreté, contre 30,5% en zone urbaine.

3.2.1 Situation macro-économique

Voici moins de dix ans, l'économie du pays s'est pratiquement écroulée, souffrant d'une inflation énorme, d'une dette extérieure de plus de 11 milliards de \$US, et de ressources économiques et financières extérieures rares. En 1993, après plusieurs années de stagnation ou de récession, l'économie nicaraguayenne a commencé à montrer des signes de rétablissement, résultant essentiellement d'un programme de stabilisation et d'ajustement structurel mis en oeuvre avec l'appui de financements externes substantiels.

Si le Nicaragua est le plus grand pays d'Amérique centrale, son **PIB par habitant n'est que de 410 US\$**, ce qui le classe à l'avant-dernier rang en Amérique, suivi seulement par Haïti. Des estimations récentes et non encore publiées indiquent cependant que le PIB officiel est sous-estimé, et devrait être multiplié par 1,7 pour refléter la réalité (700 US\$ par habitant serait plus réaliste).

Au cours des dernières années le pays est parvenu à maintenir certains équilibres macro-économiques de base (prix, taux de change), à enregistrer des taux de croissance économique positifs, et à réduire le chômage. L'annexe 1 mentionne certaines données macro-économiques de base et certaines prévisions en cas d'acceptation du programme de lutte contre la pauvreté.

Le pays connaît des **problèmes structurels persistants**: faibles taux de productivité et de compétitivité externe, important déficit du compte courant, niveaux élevés de pauvreté et de chômage, important service de la dette extérieure. Tous ces facteurs rendent cette économie vulnérable et très dépendante de l'aide internationale et des envois de fonds des émigrants, malgré le fait que la politique cohérente gouvernant les taux de change ait contribué à créer une atmosphère de stabilité macro-économique. Il convient de souligner l'importance du déficit des comptes extérieurs (38,3% du PIB en 2000): 1 019,6 millions de \$ en 1998, 1 391,9 millions de \$ en 1999 et 1 238,6 millions de \$ en 2000.

Même si le pays doublait ses exportations, il ne parviendrait pas à combler son déficit. Celui-ci a jusqu'à présent été couvert par différentes sources, dont les **envois de fonds** de parents résidant et/ou travaillant temporairement aux États-Unis et au Costa Rica (600 000 à 900 000 selon les estimations officielles). Les fonds transférés officiellement se montent à 320 millions US\$ en 2000, mais des montants plus élevés ont été transférés de manière informelle⁹.

La taille de la **dette extérieure** est certainement l'un des principaux obstacles à la croissance au Nicaragua. Mi-2001, elle était estimée à 6 624,6 millions US\$ (278% du PIB, ou 1300 US\$ par habitant). En 2000 le service de la dette s'élevait à 288,2 millions US\$, soit 46% du total des exportations de l'année. Il a été demandé au Club de Paris de rééchelonner quelques 2 178 millions US\$. Le Nicaragua rachète également sa dette commerciale pour obtenir de la Central American Bank of Economic Integration (CABIE) une réduction de sa dette.

⁷ Cette loi permet un accès sans frais ni quota pour des produits tricotés régionaux.

⁸ Zones hors taxes pour la production et les exportations.

⁹ Environ 600 millions US\$ en 1999 selon le Dialogue interaméricain.

Le Nicaragua a atteint le point de décision de l'initiative pour les pays pauvres lourdement endettés (**PPLE**) en décembre 2000 et devrait atteindre le point d'achèvement en 2004. Le PPLE devrait permettre d'économiser 215 millions US\$ par an. L'objectif du Nicaragua dans le cadre du PPLE est d'acquitter 90% de sa dette bilatérale et 70% de sa dette multilatérale. Ceci limiterait les remboursements annuels à l'équivalent de 15% de ses exportations.

Le gouvernement nicaraguayen n'a pas atteint tous les objectifs du **programme économique** signé pour 2000 avec le FMI. La politique fiscale en particulier a été plus expansionniste que prévu, du fait de l'importance de l'augmentation du déficit public et du déficit du compte courant extérieur. En plus, l'accumulation de réserves internationales nettes n'a pas atteint les niveaux prévus. Ces dépassements ont été financés essentiellement par une accumulation d'arriérés nationaux, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur le fonctionnement de l'économie. Les discussions relatives au troisième accord annuel FRPC n'ont pu être achevées, ce qui a empêché de remettre le programme en route en 2001, parce que le premier semestre 2001 a connu des retards dans la gestion de certains dérapages dans la mise en oeuvre de politiques, en particulier dans le domaine fiscal et monétaire.

L'enquête sur les dépenses publiques de 2001 a souligné la faiblesse du système nicaraguayen de collecte de l'impôt, qui a pour effet de réduire d'autant les ressources disponibles pour l'administration centrale (et locale).

Un **Staff-monitored programme** a été négocié depuis pour tracer la voie d'une nouvelle Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) en 2002. Ce programme a pour objet de progresser vers une stabilité macro-économique et la mise en oeuvre des mesures structurelles en souffrance.

En 1998 l'investissement étranger direct s'élevait à 184 millions US\$, alors qu'il était de zéro en 1990¹⁰. Sur la même période le flux net de capital privé est passé de 21 millions US\$ à 171 millions US\$.

3.2.2 Commerce extérieur

La principale caractéristique du commerce extérieur du Nicaragua est sa concentration, tant en termes de composition que de direction des flux.

Les exportations sont concentrées sur les **quelques produits** suivants : café, viande, sucre, crevettes et homards. En 2000 le café et la viande représentaient presque 40% des exportations totales. Ceci rend le pays extrêmement vulnérable aux fréquentes fluctuations des cours internationaux de ces produits de base. L'écroulement récent des cours mondiaux du café (il a chuté de 146 US\$ le quintal en 1998 à moins de 60 US\$ en 2001) a eu un impact économique et social immédiat.

Le principal partenaire commercial du Nicaragua est l'Amérique du Nord. L'Union européenne compte pour un peu plus de 23% des exportations, et seulement pour 5,5% des importations. La présence commerciale de l'Europe montre une tendance à long terme négative (voir la ventilation des importations et des exportations en annexe 2).

Tout comme les autres pays d'Amérique centrale, le Nicaragua bénéficie du système de préférences généralisé (**SPG**) de l'UE, y compris la clause anti-drogue jusqu'à la fin de 2004.

Notons que le Nicaragua a signé un certain nombre d'accords commerciaux (voir le "contexte régional") et est membre de l'OMC.

L'expansion des exportations se base surtout sur le développement de zones de libre échange.

La balance commerciale reflète les **déficits structurels** de l'économie du pays.

¹⁰ Ce montant peut être comparé aux 500 millions US\$ estimés d'aide en AOD.

	1998	1999	2000
Exportations (FAB)	573,1	545,2	625,2
Importations (CAF)	1 491,7	1 861,7	1 791,6
Solde	(918,6)	(1 316,5)	(1 166,4)
% PIB	-38,4 %	-49,4 %	-38,3%

3.3 Contexte social

3.3.1 Pauvreté au Nicaragua

Le Nicaragua est l'un des pays les plus pauvres d'Amérique latine. Près de 48% de la population vit en dessous de la limite de pauvreté, et environ 17% en extrême pauvreté. Les pauvres sont surtout concentrés dans les zones rurales (où environ 70% de la population est pauvre, contre 30% en zone urbaine), et dans la région centrale du pays (où vivent 47% des extrêmement pauvres).

Au cours des années 1990 le Nicaragua a consenti des efforts remarquables pour réduire la violence civile, atteindre une stabilité macro-économique et restaurer la croissance. Malgré des succès louables sur de nombreux fronts, la pauvreté continue à être omniprésente et aiguë. Quoique les taux de croissance positifs depuis 1993 aient contribué à réduire le taux de pauvreté, la croissance rapide de la population a annulé ces bénéfices, et il y a aujourd'hui plus de personnes qui vivent dans la pauvreté qu'en 1993.

L'analyse de la pauvreté au Nicaragua fait ressortir un certain nombre de facteurs :

- Les taux de fertilité sont doubles par rapport à la moyenne d'Amérique latine. La population du pays est jeune, et 50% de la population a moins de 17 ans.
- Le Nicaragua a un taux de violence civile élevé (cf. paragraphe 3.4.2) qui suscite de vives inquiétudes quant à la situation des femmes et au manque de cohésion sociale.
- La malnutrition est généralisée et handicape la santé des enfants, le bien-être et les opportunités.
- Le Nicaragua souffre de hauts niveaux de mortalité infantile et maternelle, ainsi que de maladies infectieuses et parasitaires.
- La croissance économique a été largement financée par des flux de capitaux étrangers qui ont, certes, permis des taux d'investissement élevés malgré le faible niveau de l'épargne nationale, mais ont également relevé les taux de change et découragé les exportations.

Les indicateurs sociaux et la disponibilité de services sociaux de base se sont généralement améliorés pendant les années 90, mais les résultats étaient très différents selon les régions. La pauvreté a diminué dans les zones rurales et le haut pays central, mais s'est accrue dans les zones urbaines atlantiques et, à l'exception de Managua, dans les zones rurales de la côte pacifique.

Il faut souligner que 42% environ des dépenses du gouvernement central sont consacrés au secteur social, ce qui représente 15,2% du PIB (source: Banque mondiale).

La situation particulière de l'agriculture et de la pauvreté rurale

Au cours des années 90, la croissance a été menée par l'agriculture. Les produits les plus dynamiques en termes de croissance annuelle ont été les exportations agricoles (café, canne à sucre, banane) et d'autres produits de base (haricots, riz et blé). Cette croissance était soutenue par des prix à l'exportation favorables. Dans la région du centre en particulier, l'augmentation de l'emploi a bénéficié aux ruraux pauvres malgré une réduction des salaires en termes réels.

Ces progrès ont été dus à une combinaison de facteurs favorables : le retour de la paix, la disponibilité de travailleurs récemment démobilisés, et des cours internationaux favorables pour les matières premières (en particulier pour le café). Cette période a vu une croissance des rendements des principales récoltes d'exportation, mais une chute de ceux des autres produits de base. La chute récente des cours internationaux des denrées de base a suscité beaucoup d'inquiétude à propos de la viabilité du secteur agricole.

Il existe toujours un **préjugé anti-exportation**, accompagné d'un taux de protection positif pour les produits compétitifs par rapport aux produits importés, et d'un taux négatif pour les produits exportables. De manière générale on estime que ce préjugé opposé à l'exportation persistera aussi longtemps qu'il y aura un manque d'infrastructures, de transports, de ports, de communications adéquats, ainsi que d'un cadre cadastral approprié. On note une faible productivité de la main-d'oeuvre agricole, et il est clair qu'une augmentation de la productivité agricole est indispensable à l'amélioration du bien-être des ruraux pauvres. Une autre source de vulnérabilité est la **faible diversité** de l'agriculture du pays. Du fait que la moitié des exportations proviennent du secteur agricole, l'ensemble des exportations du pays est très vulnérable aux conditions du marché des denrées de base.

Face à la croissance de la population et au besoin de créer des emplois, les politiques nicaraguayennes passées étaient un mélange de réformes de la propriété foncière et de déboisement, ce qui n'aidait pas à atteindre un développement durable. Un des problèmes majeurs de la politique rurale est le **système de propriété foncière**, qui engendre des incertitudes quant à la propriété de plus de 20% des terres agricoles (spécialement pour les pauvres)¹¹, un manque d'investissement dans l'agriculture et des problèmes environnementaux. Le résultat final est le manque de compétitivité de l'agriculture nicaraguayenne.

L'agriculture du pays est d'un niveau technologique très bas, et n'a donc qu'une **très faible productivité**. Il est donc nécessaire d'accélérer l'introduction de technologies agricoles. Il faut en même temps relever les niveaux d'enseignement rural, de manière à permettre à la population rurale d'assimiler l'information technologique. Soutenir la croissance du revenu rural exige une stratégie double: relever la productivité agricole et promouvoir les activités non agricoles. Il est en tout cas important de stimuler les activités économiques en zone rurale pour éviter la migration vers des centres urbains de plus en plus encombrés.

La croissance rurale étant l'un des piliers de la stratégie de lutte contre la pauvreté au Nicaragua, il faut définir des politiques agricoles adéquates adaptées à l'ensemble des communautés rurales, et pas seulement à quelques-unes.

3.3.2 Éducation

Au Nicaragua le **niveau d'éducation est bas**. De 1993 à 1998 le taux d'analphabétisme général est descendu de 23% à 19%, parallèlement à la tendance de réduction de la pauvreté. Malgré cela, 40% des extrêmement pauvres sont analphabètes. Les gens pauvres et extrêmement pauvres font en moyenne des études pendant 3,1 et 2,3 ans respectivement. Plus de la moitié des élèves quittent l'école pour des raisons économiques. L'efficacité de l'éducation publique de base souffre du nombre élevé d'enseignants insuffisamment qualifiés, de l'inadéquation des locaux scolaires, et d'un manque chronique de matériel pédagogique. Ces problèmes sont particulièrement aigus en zone rurale.

L'objectif principal du Nicaragua sera d'accroître l'accès à l'enseignement primaire de 75% en 1999 à 83,4% en 2005 et à 90% en 2015. L'analphabétisme doit diminuer de 19% en 1999 à 18% en 2004 et à 10% en 2015.

¹¹ Il n'y a cependant pas de corrélation significative entre l'insécurité de la propriété et la productivité.

La stratégie d'enseignement du gouvernement combine des investissements physiques dans des locaux scolaires, un investissement intellectuel en formation des enseignants, et une réforme complète de l'enseignement secondaire et technique. Le gouvernement planifie également des mesures particulières pour les zones rurales.

3.3.3 Santé

Malgré les améliorations des indicateurs, le système de santé au Nicaragua est toujours handicapé par la faiblesse de l'allocation des ressources, la mauvaise gestion et l'insuffisance des services. L'accès des pauvres aux services médicaux est la moitié de celui des non pauvres. Un tiers des femmes extrêmement pauvres ne reçoivent aucun soin prénatal et la moitié d'entre elles accouchent en dehors d'installations hospitalières. Par rapport aux normes internationales, le taux de croissance de la population (2,6%) au Nicaragua est élevé. Chez les pauvres, où la taille des familles est plus grande (6,7 à 7,7 personnes) que chez les non pauvres (4,7), ce taux est encore plus élevé.

Les autorités prévoient d'étendre la couverture des soins de santé de base en ciblant les femmes, les adolescents et les enfants. Elles mettront l'accent sur l'apport de services dans des régions reculées, en particulier la côte atlantique et le Rio San Juan.

3.3.4 Indigènes

Les indigènes représentent environ 5 % de la population et vivent essentiellement dans la région autonome atlantique nord (RAAN) et dans la région autonome atlantique sud (RAAS). Selon les informations de 1998, les quatre tribus principales identifiables sont les Miskito (environ 100 000 personnes), les Sumo (10 000), les Garifuna (3 000) et les Rama (1 000).

Les indigènes de la RAAN ont une organisation politique, Yatama, qui est représentée dans les conseils régionaux et municipaux. Il existe également une faction armée du même nom, estimée à 210 hommes.

En septembre 1999 le Président a signé un accord de désarmement avec des représentants des groupes armés Yatama, en échange d'un certain nombre de promesses. Ces dispositions n'avaient cependant pas été appliquées à la fin de l'année, provoquant ainsi des menaces de remobilisation de ces groupes. Dans le passé, le Conseil électoral suprême avait décidé que le parti politique Yatama ne remplissait pas les conditions pour participer aux élections.

Les partis politiques indigènes ont participé aux dernières élections organisées dans l'Atlantique. Plus de 60 % des votants se sont abstenus, indiquant le faible niveau de confiance dans les institutions nationales. Dans la région du nord, le parti Yatama a recueilli 22 % des voix, ce qui a permis à cette formation de participer au gouvernement régional au même titre que les opposants du FSLN. Dans la région du sud, le PLC libéral a porté sa majorité à 62 %.

La loi sur l'autonomie de 1987 exige que le gouvernement consulte les indigènes à propos de l'exploitation des ressources de leur région. Les indigènes de leur côté soutiennent que le gouvernement a fréquemment pris des décisions à ce sujet sans consulter les communautés de manière adéquate.

En général, la plupart des citoyens sont de sang mêlé, et le concept d'ethnie n'est pas un obstacle au succès économique.

3.4 Questions de développement durable

3.4.1 Questions macro-économiques

Comme déjà mentionné, le Nicaragua a des **problèmes macro-économiques structurels** persistants: une faiblesse de la productivité et de la compétitivité extérieure, un déficit élevé du compte courant, et une dette extérieure et intérieure importante. L'économie dépend lourdement de

l'aide internationale et des envois de fonds des émigrants, bien qu'une politique cohérente des taux de change ait contribué à une atmosphère de stabilité macro-économique.

L'inégalité de la répartition des revenus accroît la vulnérabilité du pays vis-à-vis de chocs économiques extérieurs et accentue les effets négatifs d'autres problèmes de développement durable. L'effondrement récent des cours internationaux du café a eu des effets considérables sur la situation macroéconomique et sur la pauvreté dans les régions rurales. Il a influé aussi sur la sécurité alimentaire, en raison de l'impossibilité, pour les producteurs de café, de payer les salaires.

Le **CSLP** élaboré par les autorités est une stratégie très complète et cohérente de lutte contre la pauvreté au Nicaragua. Selon le FMI et la Banque mondiale il pourrait servir de base à une assistance concessionnaire et à une réduction de la dette lorsque les autorités auront démontré de manière satisfaisante que la politique prévue est bien appliquée.

Un certain nombre d'actions restent cependant à mener :

- développer un plan d'action structuré pour assurer une large participation dans la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté,
- préparer un système de gestion financière intégrée pour contrôler et suivre la mise en oeuvre des dépenses liées à la lutte contre la pauvreté,
- développer une série d'indicateurs économiques complétant les indicateurs sociaux, pour vérifier les progrès dans la réduction de la pauvreté, avec un accent sur les segments les plus pauvres de la société,
- améliorer la compétitivité de l'économie de manière à réduire le déficit structurel de la balance commerciale.

3.4.2 Environnement et vulnérabilité face aux catastrophes naturelles

Le système agricole, basé sur une technologie extensive, a généré une grande pression sur l'environnement et suscité certains problèmes importants :

- déclin de la qualité des sols suite à un usage inadéquat des terres et à des pratiques agricoles inappropriées.
- limitation de l'accès aux soins de santé et à l'eau potable.
- incitation à la migration due à l'insécurité alimentaire et au manque de politiques en matière de réinstallation des populations et d'utilisation des terres.

La gestion inadéquate des ressources naturelles a accru les risques écologiques et la vulnérabilité vis-à-vis des catastrophes naturelles. Bien que le Nicaragua dispose encore de ressources naturelles importantes, il faut agir d'urgence pour réduire sa vulnérabilité. De nombreux départements connaissent une situation environnementale critique¹², mais certaines régions sont particulièrement affectées. Les autorités prévoient le développement d'un système d'information géographique pour identifier les menaces naturelles et développer des systèmes d'alerte rapides. Cette action sera combinée à une éducation sur l'environnement et à de meilleurs systèmes de planification.

Comme les autres pays d'Amérique centrale, le Nicaragua est particulièrement l'objet de **catastrophes naturelles**. Il a souffert à la fois de "*El Niño*" et de "*La Niña*", mais l'ouragan Mitch est la catastrophe naturelle qui a le plus frappé le pays dans les dernières années. Il a dévasté l'Amérique centrale en octobre 1998 et provoqué des inondations, de l'érosion et des dévastations importantes; plus de 800 000 personnes en ont été affectées, dont 2400 morts et 938 personnes disparues. 34% du territoire nicaraguayen (130 000 km²) a souffert de dommages et les pertes

¹² Les problèmes incluent le déboisement, le bassin hydrographique et sa gestion, et le compactage des sols.

économiques sont estimées à 1500 millions US\$. L'ouragan a causé une pénurie alimentaire¹³, a aggravé la situation sociale¹⁴ et a perturbé¹⁵ l'infrastructure du pays.

Plus récemment, une sécheresse persistante au cours du premier semestre 2001 a causé des pénuries alimentaires dans les régions affectées. A la fin de 2001, l'ouragan Michelle a traversé le Nicaragua et endommagé la région nord-ouest.

Les conséquences de ces phénomènes naturels sont exacerbées par l'insécurité alimentaire latente résultant de politiques agricoles et rurales inappropriées.

3.4.3 Genre

Bien que la Constitution prévoie l'égalité de sexes, des rapports de **discrimination vis-à-vis des femmes** sont persistants et crédibles.

Le Nicaragua a un taux élevé de **violence domestique**¹⁶, ce qui suscite une inquiétude plus large à propos de la situation des femmes, et un manque de cohésion sociale. Près d'un tiers des femmes nicaraguayennes disent avoir été maltraitées. La ségrégation sexuelle se manifeste comme suit :

- Les hommes sont toujours considérés comme les chefs de famille, même lorsque ce sont les femmes qui gagnent le pain quotidien. Seules les veuves ou les mères célibataires vivant seules sont considérées comme chefs de famille.
- Être enceinte ou allaiter est très souvent considéré comme étant le lot naturel de la femme.
- Être responsable du ménage et s'occuper des enfants limite la possibilité des femmes de travailler au dehors. Le taux de participation des femmes mariées dans la main-d'oeuvre est donc bas. Cependant, les ménages dirigés par des femmes sont moins pauvres que les ménages mariés.
- Chez les pauvres, les garçons et les filles doivent commencer à travailler très tôt (les garçons avant les filles), ce qui limite leur possibilité d'étudier et leur revenu futur.
- Les adolescentes enceintes sont plus nombreuses chez les pauvres, et leurs enfants sont soumis à plus de risques que les autres.
- La consommation de drogue et d'alcool, particulièrement chez les hommes jeunes, crée des soucis importants pour leurs familles. Ce comportement suscite la violence entre jeunes et à l'encontre des femmes et des enfants.
- La prostitution est commune. Selon l'UNICEF et l'OEA, on a noté dans les campagnes une augmentation de la prostitution chez les filles, qui n'ont parfois que 10 ans, mais également dans les villes une même augmentation chez les enfants de 12 à 16 ans.

Une telle ségrégation des genres est un obstacle majeur quand on veut développer le capital humain et tirer parti des opportunités de revenu. C'est un souci permanent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté dans tous les secteurs.

3.5 Défis à moyen terme

En guise d'introduction, il faut rappeler que la situation macro-économique générale est tellement fragile que tout projet de lutte contre la pauvreté court de grands risques en l'absence d'une restructuration du **cadre macro-économique**. Le déficit actuel du compte courant dépasse 35%, le service de la dette se monte à plus de 50% des exportations, et l'aide extérieure équivaut à 25% du PIB: le pays dépend lourdement des bailleurs de fonds et des envois de fonds des émigrants. La

¹³ L'ouragan a dévasté 86 000 hectares de terres cultivables, et a causé la perte de 77 000 têtes de bétail.

¹⁴ Les destructions rapportées mentionnent un grand nombre de locaux scolaires (plus de 1 600 classes), de logements (plus de 31500), de centres de santé et de systèmes d'égouts, et ont rendu la population particulièrement vulnérable aux maladies.

¹⁵ Plus de 6 500 km de routes recouvertes ont été détruites.

¹⁶ Près d'un tiers des femmes nicaraguayennes se plaignent de violences physiques, souvent en présence de leurs enfants et au cours de leur grossesse.

petitesse de son marché intérieur (lié à la pauvreté) rend également le pays très dépendant du contexte économique international.

A moyen et long terme, l'**investissement privé** (interne et externe) et le budget national devraient remplacer l'aide officielle dans la stimulation de la croissance. Ces investissements devraient également encourager la modernisation des processus de production, ce qui permettrait d'augmenter la productivité et de diversifier l'économie.

Pour arriver à une stabilité, le pays doit maintenir et accroître le niveau des investissements publics dans les infrastructures et les services sociaux sans perturber le cadre macro-économique, et consolider son environnement institutionnel et légal pour promouvoir un cadre réglementaire stable, la démocratie, la bonne gestion publique et la transparence. Le pays devra alors décider avec le FMI d'un programme macro-économique réaliste pour protéger ses équilibres macro-économiques fondamentaux.

Étant donné le besoin énorme d'élargir le marché pour les entreprises locales, deux voies sont possibles en pratique :

- réduire l'écart des revenus en s'assurant qu'un plus grand nombre de personnes profite de la croissance économique, et que les pauvres en aient leur part,
- améliorer la compétitivité en intégrant l'économie locale dans les économies régionale et mondiale.

Ceci créerait également un **climat de concurrence**, impossible dans le petit marché nicaraguayen actuel.

Il faut combler le manque de politiques macro-économiques sectorielles pour créer un contexte favorable aux investissements dans le secteur social et dans le secteur productif.

Si une **réduction durable de la pauvreté** est la priorité nationale à moyen et long terme, trois facteurs sont indispensables à ce sujet: le cadre de développement (constitué par le CSLP), la perspective d'une diminution sensible de la dette extérieure, et de hauts niveaux de coopération internationale.

Il est nécessaire de lancer un dialogue élargi avec toutes les parties concernées en employant de **nouvelles méthodes de consultation** à propos de l'avenir des politiques nationales.

A moyen et long terme le Nicaragua doit atteindre un consensus national plus large. Cela implique une volonté nationale en général, et en particulier pour les leaders politiques et sociaux. La polarisation politique qui a marqué l'histoire récente du pays suscite certaines inquiétudes, spécialement en ce qui concerne les programmes populistes des principaux mouvements politiques du pays, même s'il n'y a guère de différences entre ces programmes.

4. COOPERATION INTERNATIONALE AVEC LE NICARAGUA

4.1 L'importance de la coopération internationale avec le Nicaragua

Dans son rapport sur la coopération internationale, le Ministre des relations extérieures mentionne l'importance de l'aide dans le domaine de l'économie¹⁷. En 2000 l'assistance officielle au développement (AOD) au Nicaragua s'est élevée à 492,1 millions US\$, soit 97 US\$ par habitant ou 21% du PIB (cf. annexe 7). Les prêts représentaient 45% de l'AOD, et les subventions 55%. Outre les AOD, les ONG ont apporté environ 113 millions US\$ en 2000, dont 64% en provenance des États-Unis et 29% de l'UE et de ses États membres.

L'AOD est sans nul doute indispensable à la stabilité économique et sociale du pays.

¹⁷ *Informe de la Cooperación Externa 2000*, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001

4.2 La coopération communautaire

La coopération entre l'UE et le Nicaragua a débuté par de l'aide alimentaire à la fin des années 1970. Elle s'est accrue progressivement en fonction du processus de reconstruction, de démocratisation et de maintien de la paix en Amérique centrale. Au fil du temps les différents accords et règlements ont permis des interventions dans la plupart des secteurs de coopération.

L'annexe 5.1 donne un résumé de la coopération communautaire avec le Nicaragua durant la période 1998-2000. Cette période a vu l'approbation de nouveaux programmes et projets représentant un total de 145 millions €. Dans les dernières années l'assistance technique et la coopération économique avec le Nicaragua ont été centrées sur trois domaines principaux: la démocratie et la bonne gestion publique, le développement rural, et l'aide sociale, spécialement en ce qui concerne la santé et l'éducation.

Étant donné la concentration sectorielle, le manque de stratégies à long terme clairement définies du gouvernement nicaraguayen a gêné l'élaboration de politiques sectorielles complètes. La coopération communautaire n'a fait que répondre à des demandes précises du gouvernement.

Le Nicaragua étant extrêmement vulnérable aux catastrophes naturelles, il a été l'un des pays clés de l'aide d'urgence communautaire financée au titre d'ECHO, qui lui a apporté une aide humanitaire à plusieurs reprises, notamment lors de l'ouragan Mitch, de la sécheresse de l'été 2001 et de l'ouragan Michelle. ECHO a également financé depuis 1998 des activités de préparation aux désastres par son programme "DIPECHO". Ces activités ont pour objet la réduction de la vulnérabilité des populations en cas de catastrophe naturelle.

Il convient de mentionner le Programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale (PRRAC), adopté au titre d'une ligne budgétaire particulière pour aider les pays d'Amérique centrale à se reconstruire après l'ouragan Mitch (cf. annexe 10). Ce programme de 250 millions € est centré sur les activités locales. En fait, il ne s'agit pas vraiment d'un programme régional du fait que les activités financées le sont par pays, mais plutôt d'un programme finançant des projets nationaux dans la région.

4.3 Évaluation de la coopération communautaire avec le Nicaragua

Une évaluation externe de la coopération de la Commission européenne avec le Nicaragua entre 1988 et 1997 a eu lieu à la fin de 1999 et au début de 2000.

Cette évaluation a conclu que la coopération de la CE a contribué de manière significative à la pacification de certaines régions du pays éminemment affectées par les conflits, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté, en résolvant certains problèmes sociaux affectant les groupes les plus pauvres dans certaines zones¹⁸. L'évaluation a cependant mis en relief le manque de définition stratégique de la coopération et la multiplicité des instruments utilisés. Cette approche morcelée a nui tant à la visibilité qu'à l'efficacité des activités. Le rapport faisait également état de la capacité limitée de certains ministères et institutions publiques de gérer de manière responsable¹⁹ les ressources apportées par la coopération et d'assurer l'entretien des infrastructures financées par l'Union européenne après la fin du projet.

L'étude souligne que les projets sectoriels communautaires (éducation, santé, justice etc.) ont été de taille trop réduite pour stimuler des changements dans la politique gouvernementale ou pour influencer le comportement des institutions et ministères concernés. Ces derniers ont été jugés trop

¹⁸Rapport de synthèse, § 4.2.4: "Si l'on extrapole raisonnablement l'ensemble des instruments sur tous les projets de développement, 50 000 familles nicaraguayennes environ pourraient bénéficier ou bénéficient d'une assistance suffisante et cohérente, ce qui pourrait créer un impact durable et susciter un processus de développement autonome. Ces chiffres concernent ± 25% des familles que les autorités nationales considèrent comme cibles prioritaires et environ 10 à 15% des personnes pauvres, rurales et urbaines, du pays".

¹⁹Rapport de synthèse § 4.1.3: "Considérant la faible probabilité que les institutions gouvernementales puissent, à court ou moyen terme, avoir les moyens de maintenir et/ou de développer leurs activités de base (et a fortiori celles des projets financés par l'extérieur), il faut envisager la concentration des efforts au niveau local".

"administratifs" et manquant de vision à long terme. Le consultant cependant considère que ces problèmes pourraient être résolus en donnant simplement plus d'autonomie aux projets locaux, ce que la Commission considère être une vision trop étroite.

De manière plus générale, l'évaluation a mis en relief la lourdeur des procédures et des contrôles qui ont empêché la Commission d'accorder suffisamment d'attention à des tâches "*plus importantes*" comme la préparation de stratégies sectorielles et la préparation et le suivi convenables de projets ou programmes. L'évaluation a particulièrement souligné les effets négatifs de la "*pression des engagements*" qui fait passer la fonction avant la qualité.

La principale recommandation de l'évaluation était de structurer la coopération communautaire autour de trois activités stratégiques visant essentiellement à promouvoir le développement local.

- Promouvoir le développement local de manière à appuyer le développement économique et social endogène dans un domaine spécifique, en se focalisant spécialement sur le renforcement des capacités des municipalités, des branches locales des organismes d'état et des organisations de la société civile.
- Employer la politique de focalisation sectorielle pour compléter les activités locales ou soutenir les secteurs de la société civile. Un léger niveau d'assistance technique est recommandé pour les ministères et institutions publiques responsables des politiques sectorielles.
- Développer une coopération transversale avec le secteur moderne²⁰. C'est à dire être flexible et utiliser les programmes communautaires horizontaux tels que "*Al-invest*", "*ALFA*", or "*URBAL*", pour promouvoir le commerce avec l'Europe et les autres pays d'Amérique latine.

L'évaluation a également souligné la nécessité de grouper les diverses actions²¹ en "*programmes horizontaux*".

Les services de la Commission partagent la plupart des conclusions du consultant. Ils considèrent cependant que l'évaluation tend à minimiser l'importance du niveau central et est trop négative dans son évaluation des capacités des ministères et des institutions publiques. La Commission, en fait, a passé la majeure partie de son temps à organiser un assemblage hétéroclite d'opérations de base. Si celles-ci ont pu avoir une influence locale considérable, cette influence ne s'est cependant pas fait ressentir dans le reste du pays.

La Commission pense que l'ampleur de sa coopération avec le Nicaragua exige qu'elle participe et influence **l'élaboration de politiques de développement au niveau central**. La conclusion du consultant qu'il faudrait renforcer les activités locales sans travailler au niveau central est contredite par sa mention du besoin "*d'influencer la politique gouvernementale et le comportement des institutions*". Elle rend de plus les opérations moins viables en ne donnant aucune responsabilité aux institutions du pays.

La Commission partage également l'opinion que le volet de **renforcement de capacité** n'a pas suffi à rendre l'administration responsable du développement. Les projets ont été plus focalisés sur les réalisations physiques elles-mêmes que sur le transfert de connaissances et de technologies.

²⁰Par "secteur moderne", les évaluateurs veulent dire la coopération avec des groupes, sociétés et institutions qui ont atteint un niveau suffisant de développement et de compréhension des règles de l'économie de marché, et qui peuvent donc être considérés comme indépendants.

²¹ Le nouveau programme "*@LIS*", postérieur à l'évaluation, rentre dans cette catégorie.

L'opinion de la Commission sur l'évaluation est confirmée par l'évaluation des résultats de la politique sectorielle. Le rapport IRAM sur le secteur rural²², en particulier, concluait qu'il est essentiel de travailler au niveau central dans le but de :

- soutenir l'élaboration au niveau central de politiques appropriées et contribuer à leur mise en oeuvre (approche haut => bas).
- soutenir la société civile au niveau local et national pour l'aider à développer sa capacité de jouer son rôle dans le processus de participation nationale (approche bas => haut).
- tout ceci exige évidemment un plus grand effort de renforcement de capacité.

Dans le processus, en cours, d'évaluation du règlement ALA, la Commission a retenu le Nicaragua pour procéder à une étude de cas. Le projet de rapport a formulé un certain nombre de préoccupations en ce qui concerne le cas spécifique du Nicaragua :

- la piètre viabilité des programmes du secteur social, mis en oeuvre sans tenir compte des orientations de politique nationale;
- la démarche très traditionnelle adoptée à l'égard du développement local, qui n'a apporté qu'une contribution superficielle et à court terme à l'éradication de la pauvreté;
- le manque de consultation et de participation tant dans l'identification des programmes et projets qu'au niveau de leur suivi et de leur évaluation;
- les carences de la coordination entre donateurs, en raison notamment de la faiblesse persistante des structures nationales;
- l'insuffisance du calendrier et des mécanismes de mise en oeuvre.

Le projet de rapport souligne encore la nécessité d'adopter une optique sectorielle, d'amorcer un dialogue politique transparent et dynamique, et d'adopter des programmes plus souples. Ces conclusions confirment l'avis exprimé précédemment par la Commission dans le présent chapitre.

4.4 États membres de l'Union européenne et autres bailleurs de fonds

4.4.1 Mécanisme de coordination

Une coordination systématique et cohérente des bailleurs de fonds intervenant au Nicaragua n'a pas encore été institutionnalisée. Ces bailleurs de fonds ont toutefois organisé un certain nombre de forums de coordination :

- le Groupe consultatif pour le Nicaragua;
- le Groupe consultatif de Stockholm créé en mai 1999 pour accompagner le Nicaragua dans le processus de reconstruction d'après-Mitch. Un groupe de suivi a été constitué dans ce cadre pour aider le Nicaragua et d'autres pays de la région dans le processus de reconstruction d'après-Mitch. Ce groupe se compose de l'Allemagne, du Canada, de l'Espagne, des États-Unis, du Japon et de la Suède ;
- le Groupe de bonne gestion publique (GBGP);
- les quatre sous-groupes du GBGP pour la pauvreté, les élections, l'environnement et la décentralisation;
- différents forums de coordination sectorielle, couvrant entre autres l'agriculture et le développement rural, les petites et moyennes entreprises et la santé;
- un forum spécifique pour les donateurs actifs sur la côte atlantique.

Il existe également une coordination spécifique à Managua qui assure la complémentarité entre les États membres de l'UE et la Commission européenne, grâce à l'organisation de réunions périodiques placées sous la présidence locale tournante de l'Union européenne. Notons que certains bailleurs de

²² IRAM: *Accès à la terre, structure agraire, marché et origine de la pauvreté au Nicaragua. Contribution à la définition de la politique de coopération de la Commission européenne pour le développement rural, et de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, août 2001.*

fonds ont exprimé des inquiétudes sur le rôle relativement limité joué par le gouvernement dans la coordination de l'aide.

L'implication de la Commission dans les mécanismes de coordination n'est pas aussi grande qu'elle devrait. Avec le processus de décentralisation, qui devrait débuter en 2002, la Délégation augmentera son implication dans les différents groupes de coordination et de négociation. Il convient de maintenir un plus haut niveau de coordination et de complémentarité avec les autres principaux bailleurs de fonds, en particulier les États membres et les donateurs multilatéraux.

4.4.2 États membres

Les tableaux de l'annexe VI montrent l'importance relative de la coopération apportée par les États membres. En 1999 la coopération communautaire s'élevait à 261 millions US\$. Les principaux donateurs de l'UE sont la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et la Finlande. L'UE est le principal bailleur de fonds au Nicaragua.

Ces contributions sont principalement concentrées sur l'aide d'urgence et les secteurs sociaux.

4.4.3 La Banque européenne d'investissement (BEI)

Il n'y a pas eu récemment d'intervention de la Banque européenne d'investissement au Nicaragua. Comme dans d'autres pays d'Amérique centrale, les ressources propres de la BEI peuvent être employées pour financer des projets du secteur privé avec du capital européen. Aucune intervention de ce type n'est actuellement prévue au Nicaragua.

4.4.4 Autres bailleurs de fonds

Les tableaux de l'annexe VI montrent l'importance relative des bailleurs de fonds opérant au Nicaragua. À part l'Union européenne, les principales sources d'aide sous forme de subventions sont le Japon et les États-Unis, et les principaux prêteurs sont la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et Taiwan.

4.4.5 Ventilation sectorielle de l'aide

Une ventilation préliminaire de l'AOD par secteur au cours de la période 1997-2000 montre que 35% des décaissements ont été faits au profit des secteurs sociaux. Le secteur productif et l'infrastructure économique ont représenté environ 23% et 17% du total. La coopération économique compte pour 19% du total.

Bien que la croissance soit la base de la stratégie de lutte contre la pauvreté du Nicaragua, l'aide tend à se focaliser sur les infrastructures sociales plutôt que sur les activités productives, qui peuvent procurer des revenus aux pauvres. Malgré qu'elles soient la priorité principale de la stratégie, les activités rurales ne comptent que pour 11,4% du total de l'AOD, et le transport et les communications seulement pour 12,7%. Il semble y avoir une contradiction entre la ventilation sectorielle de l'aide et la stratégie de lutte contre la pauvreté du Nicaragua, dans laquelle l'agriculture devrait jouer un rôle prééminent.

5. STRATEGIE COMMUNAUTAIRE

5.1 Stratégie de la coopération communautaire

Si la coopération communautaire était basée dans le passé sur le besoin de rétablir la paix et la démocratie après les conflits, elle s'est maintenant orientée vers une stratégie basée sur la lutte contre la pauvreté. La stratégie de la CE s'intègre dans la stratégie nicaraguayenne (appropriation) exprimée dans le CSLP et les documents qui s'y rapportent; elle représente la contribution de l'Union européenne au programme nicaraguayen de lutte contre la pauvreté.

L'analyse montre l'importance de soutenir les politiques sectorielles appropriées de manière à influencer les modifications structurelles par une **étroite coopération** entre les bailleurs de fonds. L'appropriation devrait être l'un des éléments clés dans la décision sur tout financement. La Commission participera donc activement aux **dialogues** qui se feront dans chaque secteur focal et améliorera sa coordination avec les autres bailleurs de fonds.

Tout comme dans les autres activités, ce besoin de dialogue s'applique également au Programme régional pour la reconstruction en Amérique centrale, qui sera progressivement intégré dans la coopération.

Conformément aux principes de la programmation, la stratégie de réponse de la CE se base sur trois secteurs principaux, complétés par quatre thèmes transversaux (cf. paragraphe 6).

Les secteurs focaux sont :

- développement socio-économique dans les zones rurales,
- investissement dans le capital humain, et particulièrement dans l'éducation,
- soutien de la bonne gestion publique et consolidation de la démocratie.

Sans modifier substantiellement le Protocole d'accord, la présente stratégie et le programme indicatif à venir clarifieront et focaliseront les interventions prévues, et serviront de document de référence pour l'ensemble de la coopération communautaire avec le Nicaragua.

5.1.1 Développement socio-économique dans les zones rurales

Un certain nombre de facteurs ont poussé la CE à choisir pour premier et principal secteur focal de son intervention le secteur rural en général, et les politiques agricoles en particulier :

- La stratégie nicaraguayenne de lutte contre la pauvreté se base largement sur la croissance dans l'agriculture et les régions rurales, et sur un accroissement des exportations, dont l'agriculture et l'agro-industrie représentent 67%. La pauvreté est très concentrée dans le secteur rural, et en particulier dans l'agriculture.
- La CE a acquis au fil des années une expérience considérable dans ce secteur.
- Les apports des bailleurs de fonds ne sont pas à la taille de l'importance de ce secteur dans la stratégie du pays.
- De nombreuses questions sont liées au développement du secteur agricole (sécurité alimentaire, dommages occasionnés par les catastrophes naturelles, etc.)

De plus, et malgré la reprise qu'il a connue depuis 1994, le secteur a récemment été frappé par l'écroulement des prix des produits qu'il exporte, spécialement le café, et l'insécurité alimentaire a été aggravée par la sécheresse de 2001. La réponse de la Commission à la stratégie du Nicaragua se basera sur deux types d'interventions :

- appui à la politique rurale (développement local), en particulier en ce qui concerne l'agriculture et, si c'est possible, concentrer le soutien budgétaire sur un nombre limité de cibles.
- action locale visant à stimuler le développement économique et social à la base dans les régions les plus pauvres du pays, via les communautés locales, les municipalités et les ONG.

Un montant estimé à 118 millions € pourrait être alloué à ce secteur au titre des lignes budgétaires "*assistance technique et financière*". Outre ces fonds, certaines ressources pourraient être consenties au titre des lignes budgétaires "*sécurité alimentaire*" (et 15 millions € ont déjà été réservés pour 2002). Les activités locales recevraient environ 20% de ce budget indicatif.

A) Politique sectorielle rurale

Malgré la focalisation spécifique sur le développement local, il est aussi essentiel de travailler au niveau central en fournissant un soutien institutionnel aux autorités compétentes, faute de quoi, les activités de développement local ne pourront pas atteindre les résultats idéaux qu'elles visent.

Initialement, la CE aidera le gouvernement à affiner des aspects sectoriels de la politique rurale. Une étude basée sur une analyse précédente et le CSLP prépareront le terrain de l'appui budgétaire. Il n'y a pas de doute que la stratégie nationale devrait analyser de manière plus profonde la situation de l'agriculture (au sens large). Bien que ce secteur emploie la moitié de la main d'oeuvre active, et proportionnellement plus de pauvres que tout autre secteur économique, son analyse semble encore superficielle.

Une assistance technique appropriée doit être recrutée pour aider la mise en oeuvre de cette politique sectorielle. En coordination avec les principaux bailleurs de fonds, cette assistance technique donnera un appui institutionnel non seulement au ministère de l'agriculture, mais également au gouvernement et à d'autres institutions

L'objectif d'une politique sectorielle devrait être de catalyser le développement local, c'est-à-dire de soutenir le développement sur l'ensemble du territoire national, plutôt que des projets de développement locaux ayant une incidence géographique limitée.

Les mesures prises dans le secteur rural devraient se focaliser sur l'élaboration d'une nouvelle politique nationale cohérente et dotée d'objectifs. Cette politique devrait inclure une réforme de l'agriculture visant à :

- assurer la sécurité alimentaire,
- créer un environnement moins vulnérable aux conditions du marché en prévoyant une meilleure gestion des risques,
- s'occuper de la situation critique de l'environnement dans de nombreux départements du pays, conséquence d'une gestion inadéquate des ressources,
- promouvoir la compétitivité et réduire les coûts de production,
- renforcer les organisations de producteurs,
- améliorer les facteurs ruraux et les marchés de biens,
- renforcer la politique de décentralisation,
- rehausser l'efficacité des dépenses gouvernementales et du système fiscal dans l'agriculture
- se concentrer sur le développement durable (agriculture plus intensive),
- cibler l'ensemble de la population rurale, y compris les plus pauvres.

Les résultats de cette étude pourront être inclus dans la révision du document stratégique, et communiqués à tous les bailleurs de fonds du secteur agricole de manière à préparer une matrice d'interventions et des indicateurs.

Notons que, quoique le CSLP analyse en profondeur les problèmes ruraux et agricoles, cette partie de la stratégie nationale²³ doit encore être renforcée pour la rendre plus complète.

A la fin de 2001, des initiatives ont été lancées avec l'administration et d'autres bailleurs de fonds en vue d'accélérer l'élaboration d'un cadre politique pour le secteur rural. La Commission participera activement à ces initiatives.

²³ L'évaluation conjointe du FMI et de la Banque mondiale souligne qu' "il existe des insuffisances dans les indicateurs proposés". Elle indique aussi que "le CSLP souligne le besoin de gérer l'équité sociale, mais n'énonce pas d'approche stratégique claire pour atteindre les groupes vulnérables et à risque". Elle ajoute que le document devrait être "utilisé en tant que cadre de préparation de plans sectoriels pour le programme d'investissement national".

B) Intervention au niveau local

Nous proposons de poursuivre le développement économique et social dans les zones rurales par une approche intégrée visant essentiellement à augmenter la capacité des organisations et acteurs locaux de catalyser leur propre potentiel de guider et faciliter le développement. La plupart des opérations à financer dans ce sous-secteur sont la suite logique de la précédente stratégie de développement rural, avec plus d'accent sur l'utilisation des ONG en tant qu'agents de mise en oeuvre.

On soulignera spécialement la modernisation de l'agriculture et des processus de production, ainsi que la promotion des activités économiques non agricoles dans les régions rurales. D'autres objectifs spécifiques sont l'accroissement des infrastructures économiques et sociales en zone rurale, et une contribution à l'organisation d'un système cadastral.

Dans ce secteur on accordera une attention particulière à :

- la décentralisation,
- les questions de genre,
- l'éducation,
- la propriété foncière (problèmes juridiques: délimitation, établissement, enquête cadastrale et cadastre) et utilisation des sols,
- création d'emploi.

Il faut souligner que ces activités ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs en l'absence d'une réforme importante de la politique agricole nationale. Cela signifie que toute activité dans ce domaine doit être cohérente et complémentaire aux activités entreprises par la Commission en soutien à la politique rurale.

Le financement pourrait provenir d'un financement direct, mais également résulter de l'emploi du soutien budgétaire accordé à la politique rurale dans le cas où le soutien ciblerait le budget d'investissement.

C) Cohérence avec le Protocole d'accord

Les activités prévues dans ce domaine correspondent à :

- la composante 1 ("*Développement local dans un environnement rural*") du Protocole d'accord signé avec le gouvernement du Nicaragua en mars 2001,
- la composante 2 ("*Soutien à la planification de l'usage des sols en zone rurale*") du Protocole d'accord,
- une partie de la composante 3 ("*éducation*") du Protocole d'accord,
- des actions prévues au titre d'autres lignes budgétaires telles que la sécurité alimentaire, la coopération décentralisée, les forêts tropicales.

La Commission participera activement au débat national sur la politique rurale. En particulier, la partie A de l'intervention de la CE devrait être considérée comme allant de pair, sur le plan financier, avec cette participation au débat national.

5.1.2 Investissement dans le capital humain, spécialement dans le secteur de l'éducation

Le capital humain sera le deuxième secteur focal de la réponse communautaire à la stratégie du gouvernement, de même qu'il est le deuxième pilier du CSLP. La CE a acquis de l'expérience dans le domaine de l'éducation grâce à des projets précédents et au Programme régional pour la réhabilitation et la reconstruction en Amérique centrale (PRRAC).

Le niveau d'éducation est faible, tant en quantité qu'en qualité, et ce à tous les niveaux. Un certain nombre de bailleurs de fonds sont déjà actifs dans le secteur de l'éducation (surtout l'éducation de base), mais la CE dispose d'une expérience précieuse tant en éducation de base qu'en formation professionnelle, où les besoins sont importants et les projets peu nombreux et peu fréquents.

Les activités seront mises en oeuvre dans le cadre du *"Plan national d'éducation 2001-2015"* et comprendront une approche sectorielle importante. Elles viseront le secteur privé et ses besoins, surtout en matière de formation professionnelle.

En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier les États membres, la Commission appuiera la politique du secteur de l'éducation du Nicaragua dans le cadre du CSLP. En outre, un certain nombre d'actions sont déjà planifiées dans le cadre du PRRAC.

Les problèmes d'éducation sont encore plus graves en zone rurale. C'est pourquoi nous proposons que les projets ruraux prévus dans le premier secteur focal incluent l'éducation comme composante du développement local.

En pratique, les activités dans ce domaine rentreront dans le cadre du sous-programme pour le Nicaragua du Programme régional pour la réhabilitation et la reconstruction en Amérique centrale (PRRAC) et dans celui d'une partie de la 3ème composante du Protocole d'accord (*"Soutien au secteur de l'éducation"*).

L'approche sectorielle est à la base de l'intervention. Dans ce cadre, une deuxième phase pourrait être prévue pour des projets existants, si la Commission l'approuve, et au cas par cas. Ces deuxièmes phases pourraient être conçues dans le cadre de programmes faisant partie de l'approche sectorielle.

Ce secteur pourrait bénéficier d'un montant total estimé à 40 millions €, en plus du budget alloué par le PRRAC qui pourrait atteindre 19,5 millions €.

5.1.3 Appui à la bonne gestion publique et à la consolidation de la démocratie

La bonne gestion publique est le quatrième pilier du CSLP, et l'on s'accorde à considérer que cette partie de la stratégie nationale devrait être renforcée. Des inquiétudes ont été exprimées, non seulement par le FMI et la Banque mondiale dans leur évaluation du CSLP, mais également par d'autres bailleurs de fonds, dont l'Union européenne. Le nouveau gouvernement en place depuis janvier 2002 a décidé que la bonne gestion publique et la lutte contre la corruption seraient ses priorités majeures pour les années à venir.

L'UE entreprendra différents types d'actions visant à jeter les fondations d'un développement économique et social durable :

- Consolider la démocratie.
- Appuyer le contrôle du CSLP.
- Améliorer la bonne gestion publique (formation des fonctionnaires et amélioration des marchés publics).
- Consolider la séparation des pouvoirs.

Les activités dans ce domaine correspondent à la composante n° 4 (appui à la bonne gestion publique et à la sécurité civile) du Protocole d'accord, à laquelle a été alloué un montant estimé de 21 millions € et dont 5 millions € ont été engagés en 2000 pour un projet de renforcement de l'administration publique.

5.1.4 Participation à l'initiative PPLE

Comme souligné précédemment, une amélioration du cadre macro-économique est essentielle pour le pays. La stratégie ne comporte pas de soutien macro-économique en tant que tel, mais la CE et d'autres bailleurs de fonds (surtout la Banque mondiale et le FMI) contribueront à la réduction de la dette en allouant ou en réallouant certains fonds régionaux.

5.1.5 Réponse stratégique dans des secteurs non focaux

Les secteurs non focaux recouvrent un certain nombre de thèmes, certains plus importants que d'autres. Il vaut la peine de noter les domaines suivants :

A) Coopération économique (liée au point suivant).

En ce qui concerne le commerce et les possibilités du Nicaragua d'exporter avec succès ses produits vers les marchés de l'UE, une assistance technique est nécessaire pour aider le pays à rendre ses produits conformes aux normes sanitaires et techniques communautaires et à respecter ses engagements existants vis-à-vis de l'OMC. Un groupe de travail a été mis sur pied pour s'occuper des relations économiques et commerciales entre l'UE et l'Amérique centrale. Les propositions de ce groupe de travail pourraient être financées au titre de la coopération économique.

De plus, lors de la conférence des ministres de l'OMC qui a lancé l'Agenda de développement Doha, il a été convenu d'apporter une assistance technique commerciale en tant que composante centrale de la négociation.

Spécifiquement, la CE pourrait aussi soutenir le Nicaragua dans ses efforts :

- de créer ses capacités législatives, institutionnelles et réglementaires pour mettre en oeuvre et appliquer ses engagements existants vis-à-vis de l'OMC,
- de créer sa capacité en ce qui concerne la facilitation du commerce,
- d'améliorer le cadre politique relatif à la concurrence interne,
- d'analyser les priorités et besoins tarifaires et non tarifaires,
- de renforcer sa capacité de participer à des négociations.

B) Contribution nationale à des projets régionaux

Comme mentionné au § 3.2, le Nicaragua aura de grandes difficultés à réduire ses niveaux actuels de pauvreté s'il ne s'engage pas dans un processus réel d'intégration économique régionale. Une stratégie sous-régionale sera également élaborée.

La coopération régionale en Amérique centrale complète de manière fondamentale les trois secteurs identifiés. Un Protocole d'accord régional a été signé en mars 2001. Il réserve un montant indicatif de 74,5 millions € pour des programmes d'intégration cohérente courant sur la période 2000-2006. Son objet est de promouvoir la croissance et de lutter contre la pauvreté par une intégration économique, politique et sociale de l'Amérique centrale, avec un accent sur trois domaines :

- soutenir l'intégration économique et le lancement de politiques communes là où une approche régionale offre une valeur ajoutée par rapport à un traitement national;
- consolider les institutions d'Amérique centrale et leur efficacité;
- renforcer le rôle de la société civile dans le processus d'intégration et introduire un environnement plus concurrentiel.

C) Activités assurant le suivi de la présente stratégie et préparant le terrain pour la suivante.

5.1.6 Autres lignes budgétaires

- Activités liées au HIV/SIDA,
- Activités liées aux mines terrestres,
- Forêts tropicales,
- Environnement,
- Aide humanitaire ECHO,
- programme ECHO de préparation aux catastrophes, DIPECHO,
- ...

Ces lignes budgétaires ont leurs propres modalités de programmation et des objectifs spécifiques. Autant qu'il sera possible, on essaiera d'inclure l'extension de ces activités et programmes dans la présente stratégie de manière à la renforcer.

Ces interventions pourraient être complétées par des fonds supplémentaires provenant du secteur non focal.

5.2 Questions de mise en oeuvre

Certains aspects de la mise en oeuvre sont clairement liés à la stratégie. Le nombre de secteurs d'intervention est moins important que dans le passé. En fait, deux composantes représentent 80% des ressources stipulées dans le Protocole d'accord.

Les critères opérationnels guidant la coopération communautaire au Nicaragua sont les suivants :

- En favorisant des programmes sectoriels plutôt que des projets on devrait aboutir à un développement durable plus abouti. Ceci signifie que la Commission, et en particulier la délégation, participera activement à des réunions de coordination avec le gouvernement, d'autres bailleurs de fonds et la société civile.
- L'accent doit être mis sur la bonne qualité de l'identification et de l'élaboration des programmes, assortie d'une meilleure coordination avec les États membres et d'autres donateurs (selon les possibilités : missions conjointes, programmes communs, interaction avec d'autres bailleurs de fonds à l'occasion de l'évaluation sectorielle et de la formulation de nouveaux programmes).
- Une consultation accrue s'impose, entre les services de la Commission et les administrations et sociétés civiles nationales, lors de la préparation des programmes, spécialement lorsqu'il y a un engagement important de faire glisser la coopération vers le soutien sectoriel.
- Le système traditionnel de codirecteurs peut être adéquat pour des projets, mais pas toujours pour des programmes, en particulier des programmes sectoriels, et spécialement avec d'autres mécanismes de financement, comme un soutien budgétaire ou un cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds.
- Pour assurer que la coopération communautaire sera complètement intégrée dans le CSLP, chaque nouveau programme sera examiné au préalable avec le SREC²⁴ et le SETEC²⁵, et peut-être soumis pour approbation au CONPES²⁶. Une étroite collaboration avec la société civile sera organisée aussi souvent que nécessaire.
- Il faudra prêter de l'attention à l'examen des dépenses publiques pour aider le gouvernement à améliorer sa gestion budgétaire.

Tous les projets ou programmes financés doivent naturellement être cohérents avec le CSLP, la présente stratégie et la stratégie régionale. En ce qui concerne le cofinancement des ONG, la priorité sera donnée à des projets qui sont cohérents avec, ou complémentaires à, la présente stratégie et le CSLP.

Pour assurer une plus grande efficacité des travaux relatifs aux politiques sectorielles (secteur du développement socio-économique en zone rurale et secteur de l'éducation), la CE tentera d'intervenir en apportant un soutien²⁷ budgétaire ciblé ou non ciblé (qui pourrait inclure des interventions pour des dépenses courantes) selon l'évaluation de la situation faite en accord par les départements de la Commission responsables de la programmation et de la mise en oeuvre. Au cas où il serait jugé impossible de mettre en oeuvre un soutien budgétaire, la Commission fournirait une assistance technique de renforcement de capacité dans le but de renforcer l'élaboration et l'exécution du budget national; ceci devrait mener à la mise en oeuvre d'un soutien budgétaire dans une étape ultérieure. Dans ce cas, l'approche sectorielle serait poursuivie, mais l'approche budgétaire serait remplacée par une approche de financement ciblé en dehors du budget national, mais toujours dans le cadre d'un dialogue avec les autorités nationales et la société civile.

²⁴ Secrétariat pour les relations économiques et la coopération

²⁵ Secrétaire technique de la Présidence

²⁶ Conseil national de planification économique et sociale

²⁷ A l'exception des activités d'assistance technique relatives au renforcement de capacité.

5.3 Cohérence avec d'autres politiques communautaires

Une analyse des politiques de la Commission et de leur incidence possible sur le Nicaragua montre que les politiques les plus pertinentes, et en particulier le commerce, l'agriculture, la santé et la sécurité des consommateurs, le marché intérieur, la concurrence, la justice, la société de l'information, la recherche et la prévention des conflits, (cf. annexe 9) sont cohérentes avec la présente stratégie. Il est cependant important de souligner quelques questions relatives à certains aspects de la mise en oeuvre et pour lesquelles des inquiétudes ont été émises par les fonctionnaires nicaraguayens :

- La composante drogue du SPG qui, du fait de sa durée limitée, est un obstacle à l'investissement à long terme dans les régions concernées.
- La politique de protection des consommateurs relative aux contrôles sanitaires et phytosanitaires.

6. PRESENTATION DU PROGRAMME INDICATIF

Le Programme indicatif se base sur la stratégie. Il a été élaboré sous la forme d'une série de commentaires esquissant le cadre d'intervention pour les secteurs focaux, les engagements indicatifs programmés, et un calendrier détaillé par activité.

La sélection finale des programmes et projets, ainsi que les montants correspondants, seront décidés selon les résultats des études d'identification et des rapports d'évaluation lancés par la Commission.

6.1 Instruments financiers

Différentes lignes budgétaires peuvent être employées pour financer la mise en oeuvre de la stratégie communautaire pour le Nicaragua.

- a) Assistance financière et technique et coopération économique. Ces lignes budgétaires couvrent des activités à long terme prévues dans la stratégie. Le Protocole d'accord 2000-2006 prévoit un montant indicatif de 192,5 millions €.
- b) Sécurité alimentaire. L'insécurité alimentaire du pays est endémique. Une provision de 15 millions € doit être programmée pour 2002. L'enveloppe de sécurité alimentaire sera utilisée pour pallier des pénuries cycliques et ciblera le secteur focal rural.
- c) Fonds régional pour les PPLE. La CE a contribué à hauteur de 14 millions US\$ au Fonds de la Banque mondiale pour la réduction de la dette du Nicaragua.
- d) D'autres lignes budgétaires peuvent servir à financer des activités spécifiques, en particulier pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Ces financements seront cependant accordés conformément aux procédures de la Commission relatives aux lignes budgétaires concernées et dépendront de la disponibilité de fonds.

Le PRAC, financé au titre des "lignes budgétaires pour la réhabilitation", est régi par des procédures spécifiques et n'est pas inclu dans le paragraphe 6.5.

6.2 Principes de révision et d'évaluation

Tant le programme indicatif que la stratégie sont soumis à une révision annuelle. Ils peuvent être ajustés en fonction de l'évolution des indicateurs sectoriels. Toute modification à la stratégie et au programme indicatif ne sera faite qu'après consultation des États membres et des autorités nicaraguayennes.

Une réunion bilatérale (présidée par le Ministre des relations extérieures et la Délégation) examinera chaque année la mise en oeuvre de la stratégie et les engagements de la coopération. Cette réunion publiera entre autres un rapport sur la conformité à la stratégie, et l'évolution des conditions et des indicateurs. Ce rapport sera l'une des bases des consultations mentionnées ci-dessus.

6.3 Les secteurs de coopération

6.3.1 Secteur focal : développement socio-économique en zone rurale

L'objectif général est :

- *Aider le gouvernement à mettre en oeuvre une nouvelle politique rurale cohérente.*
- *Stimuler le développement économique et social de base, dans les régions les plus pauvres du pays, via les communautés locales et les municipalités.*

En ce qui concerne la deuxième série d'actions, la CE se basera sur son expérience passée en matière d'activités de base dans les régions les plus pauvres, ainsi que dans les régions autonomes de la côte atlantique. Il y aura également des activités complémentaires là où le PRRAC est actif.

Les principaux domaines d'intervention planifiés sont :

- politique rurale (108 millions €),
- développement rural local dans le sud du pays (10 millions €).

Les principales mesures politiques que le gouvernement doit prendre à titre de contribution à la mise en oeuvre de la stratégie dans ce secteur sont :

- poursuivre les discussions sur la politique de stimulation d'une croissance agricole à base large,
- mettre réellement en oeuvre le CSLP,
- mettre en oeuvre le processus de décentralisation vers les municipalités,
- moderniser le système cadastral et la réforme du système de propriété foncière,
- entamer des discussions sur les réformes de la politique agricole, pour assurer le suivi du CSLP.

Le volet de politique rurale sera évidemment soumis à des conditions sectorielles. Ces conditions seront négociées pendant la préparation du programme.

Les indicateurs pour ces activités sont directement liés à la réduction de la pauvreté, et en particulier à la réduction de l'extrême pauvreté de 17,3% en 2005, ce qui implique une réduction de la pauvreté rurale.

Une meilleure évaluation des mesures et des indicateurs sera disponible pour la première révision de cette stratégie. En ce qui concerne les dispositions pour un soutien communautaire futur, le gouvernement nicaraguayen et la CE tâcheront de viser un soutien budgétaire, surtout pour les activités sans assistance technique. D'autres activités liées à ce secteur peuvent être mises en oeuvre en cas de disponibilité de fonds supplémentaires, particulièrement des budgets de sécurité alimentaire.

Bien que le partenaire principal de l'assistance communautaire soit le Secrétariat pour les relations économiques et la coopération, les activités seront également mises en oeuvre en collaboration directe avec d'autres ministères et agences, notamment les ministères de l'agriculture, de l'éducation et des transports. Des organismes non-gouvernementaux seront activement encouragés à prendre part tant dans la planification que dans la mise en oeuvre de la coopération communautaire dans ce secteur focal.

En particulier, pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de l'approche sectorielle, la CE apportera une assistance technique (avec un budget d'étude) pour le renforcement de la capacité du secteur et pour la mise en oeuvre des budgets d'aide. L'assistance technique sera une priorité.

6.3.2 Secteur focal: investissement en capital humain (surtout l'éducation)

L'objectif global est de *rehausser le niveau de vie quantitatif et qualitatif, en mettant un accent particulier sur l'éducation, et spécialement sur la formation professionnelle.*

Les principaux domaines d'intervention sont :

- Cofinancement du Plan national pour l'éducation 2001-2015.
- Formation professionnelle basée sur une évaluation des besoins du secteur privé.
- Actions déjà prévues dans le cadre du PRRAC (l'allocation globale du PRRAC pour le Nicaragua est de 84 millions €).

Toutes ces interventions seront mises en oeuvre par une approche sectorielle (montant global indicatif 40 millions €). Les deux premières interventions sont soumises à l'évaluation de précédents projets et programmes communautaires de financement de l'éducation (cf. paragraphe 5.1.2.).

Les principaux engagements du gouvernement sont :

- mise en oeuvre d'une politique assurant un plus grand nombre d'écoles,
- poursuite de la réforme de l'enseignement secondaire,
- analyse des demandes du secteur privé en matière de formation professionnelle,
- poursuite de l'extension du réseau d'écoles primaires.

Le budget de l'état étant fongible, les indicateurs cibleront en particulier les écoles primaires :

- Les inscriptions nettes à l'école primaire devraient croître de 75% en 1999 à 80,6% en 2003 et 83,4% en 2005.
- La proportion d'enfants suivant six années d'enseignement primaire devrait s'élever de deux points par an au cours de la période 2000-2005.

Une meilleure évaluation des mesures sera disponible lors de la première révision de cette stratégie. En ce qui concerne les dispositions pour un soutien communautaire futur, le gouvernement nicaraguayen et la CE tâcheront de viser un soutien budgétaire, surtout pour les activités sans assistance technique

La CE participera, avec d'autres bailleurs de fonds, au débat sur l'éducation nationale dans le cadre des consultations du CSLP. Bien que le partenaire principal de l'assistance communautaire soit le Secrétariat pour les relations économiques et la coopération, et le Ministère de l'éducation, les activités seront également mises en oeuvre en collaboration directe avec d'autres ministères et agences. Des organismes non-gouvernementaux, et en particulier le secteur privé, seront activement encouragés à prendre part tant dans la planification que dans la mise en oeuvre de la coopération communautaire dans ce secteur focal.

Comme pour le premier secteur focal, et pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de l'approche sectorielle, la CE apportera une assistance technique pour le renforcement de la capacité du secteur et pour la mise en oeuvre des budgets d'aide. L'assistance technique sera une priorité.

6.3.3 Secteur focal: bonne gestion publique et consolidation de la démocratie

L'objectif global est :

- *consolider la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques.*

En particulier, l'intervention suivante est prévue :

- Appui à la bonne gestion publique. Cette action a un volet de renforcement des capacités de gestion des administrations publiques, dont le système de passation de marchés publics (15 millions €) et un autre volet relatif au soutien des droits de l'homme et aux bonnes pratiques des institutions concernées, y compris d'éventuelles actions dans le secteur judiciaire.

Les principaux engagements du gouvernement sont :

- poursuivre le plan de modernisation des institutions et créer une culture de transparence et d'intégrité;
- poursuivre le débat dans le cadre du Comité national pour l'intégrité;

- soumettre pour approbation la loi sur la probité et l'intégrité morale des responsables et fonctionnaires publics.

Cette composante est clairement liée au CSLP et à la consolidation de la démocratie au Nicaragua. Dans ce cadre, la CE examinera si un soutien budgétaire peut être visé pour d'autres actions.

D'autres actions relatives au capital humain peuvent être financées par d'autres lignes budgétaires, et particulièrement celles concernant les droits de l'homme. Dans ce cadre, la CE continuera à participer au Groupe sur la bonne gestion publique, qui peut proposer pour ce programme sectoriel des modifications qui pourraient être incluses dans des révisions futures de la présente stratégie.

6.3.4 Soutien macro-économique

L'objectif principal est d'*améliorer le cadre macro-économique*.

Dans ce contexte, le gouvernement du Nicaragua travaillera avec la CE pour incorporer toute l'aide communautaire dans le budget national. Une contribution de 14 millions US\$ a été faite au titre du financement régional au Fonds PPLE de la Banque mondiale. Ce budget vise à réduire la dette du Nicaragua vis-à-vis de la BCIE (*Banco Centroamericana de Integración Económica*).

La CE prévoit également de convertir des contributions faites à la BCIE en paiements qui réduiraient la dette du pays vis-à-vis de la banque. Ces fonds avaient été employés pendant des années par la BCIE pour ouvrir des lignes de crédit pour l'économie nicaraguayenne. La première de ces contributions pourrait être faite en 2002, d'un montant de 25,5 millions € environ au titre de l'ancien projet FEPEX.

Le gouvernement a entrepris de négocier avec le FMI une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).

6.3.5 Secteurs non focaux et autres lignes budgétaires

Un certain nombre d'activités, à choisir en étroite collaboration entre le gouvernement et les départements de la Commission responsables de la programmation et de la mise en oeuvre, pourraient être financés individuellement dans des secteurs non focaux (voir aussi les paragraphes 5.1.5 et 5.1.6).

Des indicateurs spécifiques et des évaluations seront précisés individuellement lors des discussions concernant les programmes ou projets.

6.4 Questions transversales

Les trois secteurs sélectionnés coïncident parfaitement avec trois des quatre piliers du CSLP, comme mentionné en annexe 7. Ces domaines prioritaires sont complétés par des thèmes transversaux qui prendront en compte toutes les phases d'identification, de formulation et de mise en oeuvre des programmes:

- *Les questions de genre* sont un problème particulier au Nicaragua, du fait de leur relation importante avec la pauvreté (cf. paragraphe 3). Il faudra en tenir compte en permanence lors de la mise en oeuvre des programmes et projets de coopération.
- *L'Environnement et la prévention des catastrophes naturelles*, quoique n'étant pas une priorité de la coopération communautaire au Nicaragua, doit être un souci permanent, dans le double but de réduire l'incidence des catastrophes naturelles (en référence à l'ouragan Mitch, entre autres), et de promouvoir l'emploi de nouvelles technologies et d'une énergie plus propre.
- *La décentralisation* sera encouragée autant que possible dans chaque programme, conformément à la politique nationale et à la capacité réelle des organisations locales d'assumer des responsabilités supplémentaires. On prêterait attention aux autorités municipales et régionales ainsi qu'aux délégations locales des ministères et des institutions centrales.

- *L'intégration régionale* est la priorité de la stratégie déployée à l'égard de l'Amérique centrale. Ce souci doit imprégner la stratégie nationale à tous les niveaux, et toute action ou activité engagée dans ce cadre doit garantir la cohérence entre le niveau régional et la stratégie régionale.

En outre, et vu que la Commission élabore une politique à ce sujet, la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication pourrait être incluse dans certains programmes à titre transversal. On pourrait envisager de lier ce thème au renforcement de la capacité statistique.

6.5 Programme de travail indicatif

[illegible]

(1) Engagement pour 2002 au titre des lignes budgétaires de sécurité alimentaire, après quoi engagements annuels, mais uniquement un accord de financement

(2) Engagement annuel, mais uniquement un accord de financement

(3) Engagement régional

Le programme de travail dépendra de la disponibilité annuelle de fonds de la Commission.